

Doctrina del Consell Consultiu de les Illes Balears en relación con el Anteproyecto de Ley de Consejos Insulares

MARÍA BALLESTER CARDELL

*Profesora contratada doctora de Derecho Constitucional.
Universitat de les Illes Balears*

1. **Introducción**
2. **Hacia un perfil jurídico, estable y pacífico de los consejos insulares**
3. **La intervención del Consejo Consultivo en relación con la función prelegislativa**
4. **Doctrina del Tribunal Constitucional y del Consejo Consultivo sobre los consejos insulares**
5. **Consideraciones jurídicas sobre el fondo del asunto**
6. **Conclusiones**
7. **Bibliografía**

1 Introducción

El 4 de octubre de 2021 tiene entrada en el Parlamento de las Illes Balears el Proyecto de Ley de Consejos Insulares, y el 6 de octubre la Mesa de la Cámara admite a trámite la iniciativa¹. Casi en paralelo, la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública anuncia la voluntad del Gobierno de impulsar una reforma de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local para que en ella se recoja la singularidad de los consejos insulares². En su momento, la Comisión de Entidades Locales del Senado aprobó una moción del

1. <http://web.parlamentib.es/webgtp/scripts/UnOrdDian.asp>

2. <https://www.ultimahora.es/noticias/local/2021/07/01/1279309/madrid-reformara-ley-para-reconocer-consells-insulars.html>

Grupo Parlamentario Socialista en la que se instaba al Gobierno a reconocer la peculiaridad de los consejos insulares, “que debería ser reconocida (...) por las normas que regulan nuestro régimen local (...)”³.

Todos los movimientos antes señalados caminan en la dirección de actualizar uno de los ejes vertebradores de la organización territorial de las Illes Balears. La realidad insular, plural y compleja, de la Comunidad Autónoma se refleja, de forma muy especial, en la configuración dual de los consejos insulares. Estos peculiares entes locales forman parte de la estructura institucional autonómica y funcionan como Gobiernos intermedios, con un claro arraigo en cada una de las islas. La singularidad de los consejos insulares, como entidades locales dentro de la organización territorial del Estado, tiene su reflejo en un sistema de organización y funcionamiento en cierta medida diferenciado del de las diputaciones provinciales.

El encaje institucional y jurídico de los consejos insulares es, sin duda, uno de los grandes temas (o problemas) de la autonomía política de las Illes Balears. El debate sobre la función y la posición de esas entidades territoriales en la estructura institucional autonómica ha pasado por diversas etapas, que coinciden con los cambios introducidos por las reformas estatutarias y legales y que han dado paso a la renovación y actualización del régimen jurídico de los consejos insulares.

El Consejo Consultivo de las Illes Balears ha contribuido de forma muy activa al debate jurídico sobre la naturaleza jurídica, organización y funcionamiento de los consejos insulares⁴. En su amplia doctrina sobre la materia se apuntan también cuáles son las dificultades que existen en la búsqueda de normas claras y estables en este punto. Recientemente, con ocasión de la aprobación por parte del Gobierno balear del Anteproyecto de Ley de Consejos Insulares, el superior órgano de consulta, en cumplimiento del artículo 18.2 de su Ley reguladora, emite el preceptivo Dictamen⁵. En el mismo se

3. <https://www.senado.es/web/expedientdocblobobservlet?legis=14&id=62472>

4. *Id.* dictámenes 1/2000, sobre el primer Anteproyecto de Ley de Consejos Insulares; 10/2009, sobre la naturaleza de los consejos insulares y el estatuto de los consejeros electos y no electos; 73/2010, sobre la compatibilidad de la condición de consejero y personal laboral fijo de la institución; 48/2013, sobre el régimen de incompatibilidades de los consejeros electos ejecutivos; 29/2015, sobre el régimen de incompatibilidades aplicable a los miembros del Consejo Insular de Formentera; 42/2015, sobre la organización institucional del Consejo Insular de Eivissa tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; 86/2018, sobre las funciones reservadas a la Secretaría General a partir de la publicación del Real Decreto 128/2018, de régimen jurídico de funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional; y 14/2020, sobre el abono de gastos judiciales en procesos penales a los miembros de los consejos insulares.

5. Dictamen 53/2021, de 30 de junio: <http://www.consellconsultiu.es/PDF/053-2021c.pdf?t=20210910073752>

realiza un examen detallado de la propuesta normativa, a partir del marco jurídico constitucional en el que se encaja la reforma legislativa. El alto órgano asesor de la Comunidad Autónoma, partiendo del criterio asumido por la jurisprudencia constitucional, pone el acento en la doble condición de los consejos insulares como entidades locales e instituciones básicas de la Comunidad Autónoma. Con esta premisa, en el Dictamen 53/2021 se analizan la organización de los consejos, el funcionamiento y régimen jurídico y el orden competencial —con referencia especial a la potestad reglamentaria—, las relaciones interadministrativas y, por último, el régimen especial para la isla de Formentera.

2

Hacia un perfil jurídico, estable y pacífico de los consejos insulares

Para comprender mejor el significado y alcance de la reforma proyectada, es importante tener presentes los avances y progresos que se han producido hasta el momento en la ordenación jurídica de estos singulares entes locales. Por ello, antes de entrar en materia, el Consejo Consultivo repasa la evolución del marco jurídico normativo de los consejos insulares. Los hitos principales que han culminado en las sucesivas etapas del desarrollo estatutario son, resumidamente, los que siguen a continuación.

La Constitución organiza la estructura territorial del Estado “en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan” (artículo 137 CE), y, además, reconoce una adaptación de los archipiélagos a una forma singular de organización, distinta de la de las provincias peninsulares. Por su parte, el artículo 138.1 CE se refiere al mandato de los poderes públicos de atender a las circunstancias del hecho insular. En concreto, la isla es considerada como entidad local que ha de tener, “además, una administración propia en forma de cabildos o de consejos” (artículo 141.4 CE). Las previsiones constitucionales tienen su desarrollo en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que confirma el trato singular de la isla como entidad territorial en los archipiélagos (artículo 3.1.c). En el plano organizativo, se dispone un régimen especial para Baleares a través de los consejos insulares, que “asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y las que les correspondan de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares” (artículo 41.3). Además, la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 (ratificada por España mediante Instrumento de 20 de enero de 1988), define el estándar europeo de autogobierno local y dispone que en el ejercicio de ese derecho se pueden disponer,

además de asambleas o consejos integrados por miembros electos, órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos (artículo 3.2).

La reivindicación balear de configurar una estructura administrativa propia para cada isla, a través de una institución supramunicipal, se produce antes de que se inicie la etapa constitucional y toma forma a partir del Real Decreto-ley 18/1978, de 13 de junio, por el cual se instaura la preautonomía balear. En paralelo, la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales, dispone que el régimen local en el archipiélago balear se organiza a través de tres consejos insulares, que han de ejercer las competencias que corresponden a la Diputación Provincial de Baleares (artículo 39). El Estatuto de Autonomía de 1983 reconoce a los consejos insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma, que ejercen el gobierno, la administración (artículo 18.2) y la representación de las islas y que “gozan de autonomía en la gestión de sus intereses” (artículo 37).

La primera regulación autonómica que despliega los mandatos constitucionales y estatutarios permite diferenciar las competencias atribuidas por la legislación básica de régimen local y las conferidas por el legislador autonómico. Además, la Ley 5/1989, de 13 de abril, de Consejos Insulares, procede a la creación de órganos específicos a nivel insular, de carácter burocrático, para la ejecución de las materias y potestades transferidas. Tras las poco sustanciales novedades introducidas por la reforma del Estatuto de Autonomía mediante la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero⁶, la vigente Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares supone un destacado impulso al perfil singular de uno de los “ejes vertebradores del edificio autonómico” con el fin de hacer frente al amplio volumen de competencias transferidas. La novedad fundamental en esta nueva ordenación consiste en articular un sistema de organización mixto, corporativo y burocrático. Se establece una estructura en la que los órganos superiores de naturaleza representativa (el Pleno, el presidente o la Comisión de Gobierno) mantienen las funciones más importantes y el control sobre los órganos ejecutivos (el consejo ejecutivo, las direcciones insulares y las secretarías técnicas), cuyos miembros no son necesariamente electos. Este distanciamiento del principio de representación determina la impugnación por parte del presidente del Gobierno de determinados artículos de la Ley 8/2000, de 27 de octubre.

La última etapa, hasta ahora, en la evolución normativa de los consejos insulares se produce mediante la nueva regulación contenida en la Ley Or-

6. En este punto la reforma se limita a ampliar la atribución de competencias autonómicas de los consejos y, como principal novedad, se incorpora un sistema de renunciaciones voluntarias al cargo de diputado autonómico o de consejero insular.

gánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Con el objetivo de reforzar tanto su estructura organizativa como sus competencias, los consejos insulares se definen como “instituciones de gobierno de las islas” (artículo 8) y se consideran integrados, junto con el Parlamento, el Gobierno y el presidente de la Comunidad Autónoma, en “el sistema institucional autonómico” (artículos 39 y 61.3). Además, se confiere rango estatutario al modelo organizativo mixto (corporativo y burocrático), con la previsión de la existencia necesaria del consejo ejecutivo, junto con el Pleno y el presidente (artículo 63.1 EAIB). En el plano competencial, la reforma estatutaria pone de manifiesto una carga importante de atribuciones a los consejos —que asumen como “propias” las atribuidas por el legislador estatal y las que les confiere el propio Estatuto— que puede justificar una organización específica para cumplir con el principio constitucional de eficacia.

Durante la VII Legislatura (2007-2011) el Gobierno balear tramitó un procedimiento para aprobar una nueva Ley de Consejos Insulares, con el fin de incorporar los cambios fundamentales operados por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Sin embargo, el Anteproyecto fue aprobado en la fase final de la legislatura, con lo que ni siquiera se llegó a emitir dictamen del Consejo Consultivo, último trámite preceptivo antes de la aprobación del Proyecto de Ley por parte del Gobierno⁷.

En los acuerdos de gobernabilidad, firmados el 21 de junio de 2019, se incluye, en el punto dedicado a la Administración y las relaciones institucionales, el impulso para la aprobación de una nueva Ley de Consejos Insulares, con el objetivo prioritario de mejorar el ejercicio de sus competencias en colaboración con el Gobierno balear. En cumplimiento de este mandato programático, y con el fin de establecer una nueva regulación que haga efectiva la (impostergable) adaptación de la legislación reguladora a las previsiones estatutarias, la elaboración del Anteproyecto de Ley de Consejos Insulares se inicia el 25 de agosto de 2020. Durante ocho meses se ha desarrollado el procedimiento cumplimentando los trámites exigidos por los artículos 42 y siguientes de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears,

7. La petición de dictamen tuvo su entrada en el registro de la institución el 19 de enero de 2011 y la consulta fue retornada para cumplimentar deficiencias del procedimiento. Formalizada nuevamente la consulta (en este caso con carácter de urgente) el 18 de febrero de 2011, el Pleno de la institución acordó, en virtud del Reglamento Orgánico, ampliar el plazo de emisión del Dictamen hasta 30 días hábiles más, dada la especial complejidad de la materia que se regulaba. Dado que el nuevo plazo de emisión finalizaba en abril de 2011, prácticamente coincidiendo con la fecha de las elecciones autonómicas, y teniendo en cuenta la doctrina sobre las limitaciones del Gobierno en funciones, mediante oficio de la presidenta de 13 de abril de 2011 se retorna la consulta sin emitir dictamen.

hasta llegar a la fase de la preceptiva solicitud de la consulta, formulada por parte de la presidenta de las Illes Balears, el 27 de abril de 2021.

De esta forma, culmina, prácticamente, el proceso prelegislativo de elaboración normativa de una disposición largamente esperada⁸ y que está llamada a establecer una nueva ordenación de las reglas fundamentales de organización, funcionamiento y régimen jurídico de los consejos insulares. Tal como se indica en la exposición de motivos, “la reforma iniciada no es (...) una mera actualización del régimen jurídico (...). Por su magnitud y profundidad, la propuesta normativa trata de dar un nuevo impulso a la organización y funcionamiento de los consejos insulares”. En la fase final, antes de la aprobación definitiva del Proyecto de Ley, la reflexión y el razonamiento jurídico que guían la función consultiva se reflejan en las consideraciones jurídicas sobre las dudas e incertezas que todavía planean sobre la configuración de los consejos insulares.

3

La intervención del Consejo Consultivo en relación con la función prelegislativa

En general, la actividad consultiva se manifiesta como una función de garantía o como un medio de control de la Administración activa, con el fin de asegurar el respeto del ordenamiento jurídico⁹. Con la previsión de la función consultiva, con carácter previo al proceso de toma de decisión, se profiere valor añadido a la misma y, sobre todo, se ofrecen mayores garantías para el acierto y la perfección técnica de la actuación administrativa.

Cuando la función consultiva se sustancia en relación con las normas con fuerza de ley (tanto en relación con el proceso de las mismas como en los procedimientos a través de los que se debate y decide su encaje constitucional), la intervención de órganos consultivos adquiere una relevancia constitucional. El ejercicio de la función consultiva en relación con estos asuntos no solo permite verificar el encaje constitucional y estatutario de la norma *in*

8. *Vid.* el Consejo Consultivo, en los dictámenes sobre proyectos de disposiciones reglamentarias de ámbito insular (dictámenes 124/2008, 123/2009, 195/2009, 198/2009, 44/2011, 135/2011, 145/2011, 79/2012, 1/2015, 12/2015, 5/2017, 88/2018, 60/2019, 66/2020 y 75/2020, entre otros), respecto a la urgencia con la que se debería aprobar la nueva Ley de Consejos Insulares, la cual debería contemplar, entre otros aspectos, la regulación de un procedimiento específico para la aprobación de estos reglamentos ejecutivos.

9. Sobre los elementos esenciales de la actividad consultiva, *vid.* Font i Llovet (1985: 65-74). También, sobre las notas características de los órganos consultivos, García-Trevijano Garnica (1994: 132-140).

fieri; además, ofrece una colaboración al Gobierno en la preparación de los anteproyectos de ley, que contará, en la fase final del procedimiento, con mayor aporte jurídico que puede servir para mejorar, en la forma y en el fondo, el resultado de la producción normativa¹⁰.

El Consejo Consultivo de las Illes Balears, tal como sucede con sus homólogos, interviene en el proceso de formación de determinadas normas con fuerza de ley (en particular, proyectos y proposiciones de reforma estatutaria, anteproyectos de ley del Gobierno y proposiciones de ley, proyectos de legislación delegada y anteproyectos de ley que afecten a la organización, la competencia y el funcionamiento del Consejo Consultivo), mediante la emisión de los correspondientes dictámenes (preceptivos o facultativos, según los casos) (*vid.* artículos 18 y 19). El resultado de la consulta formulada, sin carácter vinculante, se remite al Gobierno autonómico o al Parlamento balear, también según los casos¹¹.

Antes de entrar en el análisis jurídico que hace el superior órgano de consulta en este asunto concreto, podemos referirnos a unos aspectos generales sobre el ejercicio y las características de la función consultiva en relación con anteproyectos de ley del Gobierno, recogidos también en el Dictamen 53/2021. En primer lugar, la materia que se pretende regular entra dentro de los mandatos expresos del Estatuto de Autonomía, *ex* artículo 18.2 de la Ley reguladora del Consejo Consultivo (“anteproyectos de ley elaborados por el Gobierno en cumplimiento de las previsiones expresamente establecidas en el Estatuto de Autonomía”). Diversos preceptos del Estatuto de Autonomía (artículos 8.2, 62 y, de forma más específica, 68 del Estatuto de Autonomía) se refieren a la ley del parlamento que ha de establecer las reglas de funcionamiento y régimen jurídico de los consejos insulares. Por consiguiente, la intervención del superior órgano de asesoramiento es preceptiva. Además, la preceptividad del Dictamen encuentra su fundamento en el artículo 18.9 de

10. *Vid.* Arozamena Sierra (1996: 138-139). En relación con la consulta al Consejo de Estado sobre proyectos legislativos, el autor destaca: “Corresponde al Consejo de Estado (...) la comprobación o verificación, desde postulados, sobre todo, de legalidad, si las opciones políticas, plasmadas en los correspondientes anteproyectos legislativos, se desenvuelven dentro del marco propio que al legislador asigna la Constitución, pero no solo de las reglas y procedimientos que dirigen y conforman la acción legislativa, sino, además, de los principios y valores que conforman un Estado social y democrático de Derecho, tal como proclama y prescribe la Constitución, desde el primero de sus artículos”. Para un análisis más amplio de las “competencias jurídico-constitucionales” y “jurídico-estatutarias” de los consejos consultivos autonómicos en los proyectos normativos con fuerza de ley (y las concretas regulaciones basadas en el carácter preceptivo o facultativo del dictamen, la variedad de instrumentos normativos sujetos a consulta, el diverso contenido de estas normas, y el momento en el que debe solicitarse la consulta), *vid.* Ruiz Miguel (1995: 224-227).

11. Sobre esta concreta cuestión, puede consultarse nuestro trabajo: Ballester Cardell (2019: 171-194).

la Ley 5/2010, dado que el Anteproyecto de Ley afecta también a las competencias del Consejo Consultivo (la emisión de dictamen en la fase final de la elaboración de los reglamentos insulares; la intervención del órgano asesor en los procedimientos de elaboración de textos consolidados de los reglamentos ejecutivos; la consulta institucional en relación con la designación de los miembros de órganos estatutarios; o la intervención en el procedimiento de dispensa de servicios y delegaciones de competencias).

En segundo lugar, el Consejo Consultivo recuerda que en este tipo de asuntos el enfoque de la función consultiva no se circunscribe a un estricto control de constitucionalidad y legalidad, sino que alcanza un ámbito más amplio. De esta forma, se materializa, según la propia doctrina consultiva, una supervisión del superior órgano asesor en la preparación de normas con fuerza de ley que, en última instancia, ha de contribuir a una mejor realización de la función legislativa¹².

4

Doctrina del Tribunal Constitucional y del Consejo Consultivo sobre los consejos insulares

Tal y como se ha avanzado, el Consejo Consultivo contribuye a afianzar el debate jurídico sobre el régimen singular de la regulación de los consejos insulares. En su doctrina se refleja una modulación sobre el margen que corresponde al legislador para conformar la estructura organizativa de los consejos insulares, y que es el resultado de la propia evolución de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional. Así, el Dictamen 1/2000¹³, que

12. Este planteamiento proviene del Dictamen 153/2009, relativo al Anteproyecto de Ley reguladora del Consejo Consultivo, y se reitera en otros asuntos referidos a anteproyectos de ley cuya consulta también es preceptiva y cuya intervención se centra, *a priori*, en un juicio técnico-jurídico sobre la conformidad del objeto del Dictamen con la Constitución y el Estatuto de Autonomía. En concreto, el Dictamen 53/2021 recuerda que “en este nuevo supuesto de consulta preceptiva se justifica la posibilidad de pronunciarse, también, sobre la oportunidad y la conveniencia en el asunto que le ha sido sometido a consulta; en el bien entendido que el Consejo no puede adoptar, en el ejercicio de esta facultad, posiciones jurídicas sobre el proyecto, que corresponden exclusivamente al Gobierno, o en último extremo, al Parlamento. En estos casos, el dictamen del Consejo Consultivo ha de servir para mostrar diferentes opciones al Gobierno, para que este disponga de suficientes elementos que le faciliten la decisión. Entendemos, por tanto, que el conjunto de valoraciones, tanto jurídicas como de oportunidad, que el Consejo puede adoptar en relación con los anteproyectos de ley no comportan una interferencia en la función prelegislativa del Gobierno, más aún teniendo presente el mantenimiento del principio angular de la función consultiva resumido (...) en el aforismo de no vinculación formal del órgano activo” (la traducción es nuestra).

13. <http://www.consellconsultiu.es/Dictamen.aspx?ID=3788>

se aprueba en relación con el Anteproyecto de Ley que dio lugar a la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares, pone de relieve las dificultades que suscita una pretendida equiparación a una estructura ejecutiva de gobierno en el ámbito insular. En el citado Dictamen se pone el acento en el salto cualitativo que supone la propuesta normativa que, sin el apoyo jurídico adecuado, pivota sobre el establecimiento de una estructura singular, con la implementación de órganos de tipo institucional-burocrático (no necesariamente representativos); y se recuerda que el poder de los consejos insulares “se centra en los diputados, democráticamente elegidos, integrantes de los susodichos Pleno y Comisión de Gobierno, dirigidos por el presidente de la institución, según exige el invocado artículo 141 de la Constitución”.

Las dudas apuntadas por el Consejo Consultivo se reflejan, de alguna manera, en el recurso de inconstitucionalidad que se sustancia contra determinados preceptos de la Ley 8/2000. El motivo fundamental de la impugnación por parte del Gobierno es, precisamente, la creación, en el seno de los consejos insulares, de un consejo ejecutivo —definido en la exposición de motivos de la Ley como “el elemento motor del gobierno y de la administración ejecutiva de los consejos”— que puede estar conformado por miembros no electos. La parte recurrente considera que la existencia de tales órganos burocráticos contraviene el bloque de constitucionalidad, dado que, con esta nueva organización, algunas de las funciones de la Administración insular no quedan sujetas a los principios de autonomía y representación que se exigen para el gobierno y la administración insular.

Sin embargo, tal y como se ha adelantado, la reforma estatutaria de 2007 supone un hito importante al situar en un rango normativo superior los principios básicos de la novedosa organización de los consejos insulares. El Dictamen 10/2009¹⁴, con cita de los dictámenes 102/2007 y 124/2008, se hace eco de esta nueva configuración estatutaria, que destaca el poder “político” de los consejos insulares e intensifica la relevancia de estas corporaciones como instituciones básicas de la Comunidad Autónoma. De hecho, el primer Dictamen emitido sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria de los consejos insulares (Dictamen 124/2008) pone el acento en la incardinación de estas corporaciones en el núcleo institucional autonómico y en los efectos de esta nueva configuración tanto en el aspecto orgánico como en el funcional o competencial.

El notable retraso con el que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad supone que, en aplicación de la doctrina del *ius superveniens*, la STC 132/2012 tome como referencia principal para resolver la controversia la nue-

14. <http://www.consellconsultiu.es/Dictamen.aspx?ID=6652>

va versión del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 1/2007. Lo cual puede ser determinante para que el alto tribunal considerase ajustada a la Constitución la mayor parte de las disposiciones impugnadas, principalmente aquellas referidas a la nueva organización administrativa de tipo burocrático¹⁵. Según el alto tribunal “resulta incuestionable que el vigente Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, al configurar el régimen esencial de la organización de los consejos insulares, ha atendido al mandato constitucional conforme al cual ‘en los archipiélagos, las islas tendrán su administración propia en forma de cabildos o consejos’ (art. 141.1 CE), al tiempo que, en el ejercicio de la potestad de organización de las comunidades autónomas, ha configurado dichos consejos insulares como ‘instituciones autonómicas propias’ (art. 147.2 c] CE), ‘opción legislativa que resulta constitucionalmente lícita en la medida en que la misma encuentra apoyo en el denominado *hecho insular*, circunstancia geográfica específica, propia de las Comunidades Autónomas que son territorialmente un archipiélago, y cuya singularidad es tenida en cuenta por la propia Constitución (arts. 69.3 y 141.1)””. Además, el Tribunal Constitucional confiere un amplio campo de actuación al legislador estatuario, que no se limita a la regulación de las competencias de los consejos (tal como puede desprenderse del tenor literal del artículo 41.3 de la LBRL), sino que abarca la posible regulación del régimen jurídico de los consejos insulares como Administración propia¹⁶.

El razonamiento del Tribunal Constitucional permite confirmar del encaje constitucional del nuevo modelo organizativo de los consejos insulares que, sin desvirtuar su consideración de Administración local, refuerza su carácter de institución autonómica. Y, en el punto más controvertido de la discusión jurídica, la STC 132/2012 afirma que “la introducción de órganos complementarios de carácter burocrático en la estructura institucional de la corporación no representa de suyo vulneración de la autonomía local, teniendo presente la doble condición de

15. En concreto, y en relación con la impugnación del precepto que incluye entre los órganos de gobierno de las islas al consejo ejecutivo no representativo, se dice que “la eventual contradicción de los apartados 1 y 5 del art. 7 de la Ley de Consejos Insulares con el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears ha desaparecido tras la reforma del mismo llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, que incluye expresamente al consejo ejecutivo entre los ‘órganos necesarios de los consejos insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza’ (art. 63.1)” (FJ 5.º a).

16. “Aunque en sus términos literales la remisión al Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y las leyes que les correspondan que se contiene en el art. 41.3 LBRL para la regulación de los consejos insulares solo haga referencia a las competencias, lo cierto es que esta llamada al texto estatutario resulta capital a los efectos que nos ocupan, toda vez que el art. 141.4 CE confiere al legislador estatuario un amplio margen de decisión para regular el régimen jurídico de los consejos insulares como Administración propia de la isla y a su vez como ‘instituciones autonómicas propias’ (art. 147.2 c] CE), en consideración a la singularidad del fenómeno insular” (FJ 4.º).

administraciones de entidades locales e instituciones de la Comunidad Autónoma que concurre en los consejos insulares y en atención, finalmente, al amplio elenco de competencias que el propio Estatuto de Autonomía de las Illes Balears reserva a los consejos insulares en sus arts. 70 y 71” (FJ 5.ºa)).

El Dictamen 29/2015¹⁷ se refiere a los pronunciamientos fundamentales de la STC 132/2012. En este caso, el Consejo Consultivo pone el acento en la interpretación contenida en el fundamento jurídico 3.º de la STC 132/2012, que analiza el artículo 41.3 de la LBRL teniendo presente el marco estatutario de los consejos insulares y considerando la referencia del artículo 138.1 de la CE a las peculiaridades del hecho insular. En el citado fundamento jurídico se puede leer: “La fijación (por parte del Estado) de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales”, especialmente cuando “la propia Constitución ha reconocido la existencia de circunstancias diferenciales, como acontece precisamente con el mandato de atención en particular ‘a las circunstancias del hecho insular’ contenido en el art. 138.1 CE”. Para concluir que “el art. 141.4 CE otorga un amplio margen de decisión al legislador estatutario para regular el régimen jurídico de los consejos insulares como Administración propia de la isla y a su vez (y en su caso) como institución básica autonómica, atendiendo a la singularidad del fenómeno insular”. Todo ello dentro de unos límites que fija el propio Tribunal: que esa configuración en el ámbito autonómico “no suponga detrimento de su naturaleza de Administración local de cada isla (o agrupaciones de islas), ni merma de su autonomía para la gestión de los intereses propios de la isla” (FJ 3.º).

A partir de tales antecedentes, en el Dictamen 53/2021 se pone el acento en la importante evolución normativa de los consejos insulares, cuyo hito fundamental es la aprobación de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Sobre todo, se hace alusión al fundamental posicionamiento jurisprudencial, contenido en la STC 132/2012, sobre la “doble condición” de los consejos insulares; a la invocación del hecho insular como justificación de la especialidad organizativa de los consejos insulares; al ejercicio de las competencias de autoorganización de la Comunidad Autónoma para la organización y el funcionamiento de sus propias instituciones; y al amplio margen de decisión de que dispone el Legislador estatutario para regular los consejos insulares, que no se limita a su ámbito competencial y se extiende al conjunto de su régimen jurídico.

Todo ello permite al Consejo Consultivo establecer unas premisas básicas en el análisis de la norma *in fieri*. De un lado, la suficiente claridad con

17. <http://www.consellconsultiu.es/Dictamen.aspx?ID=7989>

la que el constituyente reconoce un trato normativo diferenciador y singular de la isla, como entidad territorial; y, de otro lado, el amplio margen del legislador estatutario y autonómico para formular una respuesta jurídica para los consejos insulares considerando también “la singularidad del fenómeno insular” (STC 132/2012, de 19 de junio, FJ 3.º), “que es tenida en cuenta por la propia Constitución” (STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 7.º). (Consideración jurídica cuarta). Ello es importante, en el sentido de que el Consejo Consultivo parte de una cierta modulación en el carácter básico de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en la línea apuntada por el Tribunal Constitucional, entre otras en las SSTC 214/1989 y 109/1998 —y claramente asumida por la ya mencionada STC 132/2012—, y de la amplia autonomía del Legislador estatutario para regular el régimen jurídico y las competencias de los consejos insulares (Consideración jurídica séptima).

5

Consideraciones jurídicas sobre el fondo del asunto

El superior órgano de consulta de la Comunidad Autónoma inicia el análisis de constitucionalidad del texto sometido a consulta con una reflexión general sobre alguna de las dudas que puede plantear el nuevo régimen de atribución de competencias, o determinados aspectos organizativos de los consejos insulares. En concreto, y recordando nuevamente la muy invocada doctrina contenida en la STC 132/2012, se insiste en que “la Ley reguladora de los consejos insulares ha de dar una respuesta al régimen aplicable a estas administraciones, que son instituciones clave en el edificio autonómico. El impulso al modelo institucional burocrático que contenido en la propuesta normativa se deberá producir sin desnaturalizar el carácter de entidad local”.

A partir de ahí, el Consejo Consultivo examina de forma exhaustiva, en la consideración jurídica novena, cada uno de los títulos y capítulos del Anteproyecto de Ley. Sin embargo, más que ir al detalle de los diferentes pronunciamientos, en este momento interesa una referencia a los grandes asuntos que se proponen en esta nueva ordenación de los consejos insulares.

Título I. Los miembros de los consejos insulares

En relación con este primer epígrafe, el Consejo Consultivo pone de manifiesto que en el Anteproyecto se utiliza una terminología genérica, y no siempre coincidente, para referirse a los miembros de los consejos insulares —“miembros de los consejos insulares”, “consejeros insulares”, “conseje-

ros” —. Además, parece que en este Título se opta por realizar una regulación no diferenciada entre consejeros insulares —sean electos o no electos—, dando a entender que no procede diferenciar el régimen jurídico en función de la procedencia electiva o no del cargo. Sin embargo, pese a esa referencia genérica, los preceptos contenidos en algunos epígrafes se refieren, sin decirlo explícitamente, tan solo a los consejeros electos —es el caso, por ejemplo, del capítulo I, referido a la adquisición y pérdida de la condición de miembro—.

Como indica el Consejo Consultivo, “la propuesta normativa parte de un planteamiento mantenido también por este órgano asesor en alguna ocasión, según el cual los consejeros ejecutivos, sean o no electos, son miembros de una institución y que ‘en definitiva participan de y sirven a la misma Corporación y se nutren del mismo Presupuesto público’ (Dictamen 42/2015)”. Sin embargo, pese a admitirse que en determinados aspectos no habrá diferencia entre electos y no electos, lo cierto es que en el mismo Dictamen 42/2015 se añade: “La distinción de procedencia o de estatuto jurídico representativo del cuerpo electoral o no, podrá tener efectos decisivos en otros ámbitos, ciertamente (de modo paradigmático, por ejemplo, el de ser elegido presidente o la disponibilidad de voto en el Pleno), pero no en el aspecto que ahora examinamos (el régimen retributivo)”.

Llegados a este punto, el Consejo Consultivo apunta que la utilización indistinta de los términos genéricos en ciertos lugares y para ciertas situaciones crea confusión y, en ocasiones, dificulta la comprensión del régimen estatutario de las diferentes categorías de los miembros de la institución (en relación con aspectos como la capacidad de ser elegido por parte del presidente, la disponibilidad del voto en el Pleno o el régimen de incompatibilidades aplicables). Y, por ello, se sugiere que, si se quiere mantener un título general sobre el estatuto de los miembros de los consejos, deberá revisarse el texto de forma que aparezcan claramente especificadas las diferencias en cuanto al régimen aplicable entre miembros electos y no electos. Ello es especialmente importante, a juicio del órgano asesor, en relación con el régimen de incompatibilidades. En este punto, ante la omisión de determinadas referencias legislativas, se recuerda cuál es la normativa aplicable, en general, a los miembros electos y a los que, además, tienen régimen de dedicación exclusiva. También se sugiere que se resuelvan determinados asuntos, como puede ser fijar el establecimiento del procedimiento que se debe seguir cuando se tenga que resolver la incompatibilidad de un consejero electo y miembro del consejo ejecutivo. Además, se plantea que se revise el texto para evitar alguna incoherencia con la Ley 7/2009, de 11 de diciembre, electoral de los Consejos Insulares.

En relación con el contenido de este Título I, también se hace una llamada de atención a la sucinta referencia que se hace en el Anteproyecto a

los grupos políticos. El único precepto que aborda esta cuestión (artículo 12) se remite a la regulación en el reglamento orgánico. Sin embargo, dada la trascendencia que tienen estos grupos políticos en la organización y el funcionamiento de los consejos insulares, el órgano asesor sugiere incorporar en la norma proyectada unos criterios mínimos para la constitución, los medios y los miembros no adscritos de los grupos políticos.

Título II. Organización de los consejos insulares (órganos de gobierno y órganos de administración)

En este Título II se desarrolla, en el capítulo dedicado a las disposiciones generales, la estructura básica imprescindible de los consejos insulares, que ya está prevista en el artículo 63 del Estatuto de Autonomía. Con el fin de asegurar la capacidad de autoorganización de los consejos, el Anteproyecto dispone que corresponde al reglamento orgánico respectivo, de acuerdo con la Constitución y la ley, establecer su propia organización (artículo 13). Sin embargo, la propuesta normativa plantea algunas dudas sobre el margen de apreciación que tendrá cada consejo insular en el plano organizativo, sobre todo en relación con la figura del vicepresidente (cuya presencia en el consejo ejecutivo es posible, pero no necesaria, según el artículo 67.1 del Estatuto de Autonomía) y de los órganos directivos previstos en las letras *a* y *b* del artículo 14.4 del Anteproyecto (que se refieren a los secretarios técnicos y a los directores insulares). A lo largo del texto propuesto se prevén funciones específicas para estos órganos (tal es el caso, por ejemplo, del artículo 84, que encarga a la secretaría técnica la elaboración de la memoria de impacto normativo). Lo cual hace suponer que la norma parte de la existencia necesaria de los mismos y trasluce cierta falta de coherencia con la pretendida flexibilidad de cada consejo insular sobre su modelo organizativo. El Consejo Consultivo apunta que “no resulta fácilmente conciliable exigir un esquema común para todos e invocar también la flexibilidad en materia de organización que mejor se adapte a la realidad de cada corporación”.

A continuación, el capítulo II del Anteproyecto se ocupa de los órganos de gobierno. Comienza con la regulación del Pleno, al que corresponden, según la jurisprudencia constitucional, la potestad de decisión y el control político del ente, y que, según la norma *in fieri*, “asume el gobierno de la institución en sus ejes fundamentales, como también el control y la fiscalización de la Administración del Consejo Insular”. El Consejo Consultivo valora el artículo 17 —que enumera las atribuciones que corresponden al Pleno— como un precepto determinante, dado que “contiene los poderes otorgados a las instituciones representativas de las diferentes islas. Este es un elemento nuclear en la regulación

propuesta, ya que representa la esfera real de poder de los consejos insulares y la importancia institucional concedida al Pleno en la estructura organizativa de estas corporaciones”. En el citado precepto se introducen importantes modificaciones respecto a la regulación actual. En concreto, se redefinen las atribuciones del Pleno y se trasladan algunas de ellas al presidente o al consejo ejecutivo. Por ello, el Consejo Consultivo realiza un análisis conjunto y sistemático de las competencias atribuidas al Pleno y al resto de los órganos, especialmente en aquellas materias en las que se refuerzan las responsabilidades del consejo ejecutivo, como son la política de personal, la gestión de bienes públicos, la expropiación forzosa o el ejercicio de acciones judiciales.

Una de las novedades más importantes de la propuesta normativa se centra, precisamente, en la reordenación de la contratación. Se opta por introducir un esquema competencial similar al que se prevé para los municipios de gran población, en el que el Pleno aprueba los pliegos de cláusulas administrativas generales de los contratos y el consejo ejecutivo es considerado órgano de contratación general. Según el Consejo Consultivo, tal propuesta se puede justificar a partir de la dimensión presupuestaria y de gestión que se puede generar en los consejos insulares; y, sobre todo, considerando que nos hallamos ante unas instituciones de la Comunidad Autónoma, fuertemente interiorizadas, que constituyen el eje vertebrador de la organización territorial y que tienen una amplia carga de competencias propias. Con lo cual, partiendo del amplio margen de decisión que existe en el ámbito autonómico para regular las instituciones propias, se considera que la reforma propuesta puede tener acomodo. A la misma consideración se llega en relación con el punto referido a las concesiones otorgadas sobre bienes y la adquisición y alienación de bienes y derechos patrimoniales.

Todavía sobre las competencias, el Consejo Consultivo echa en falta la atribución al Pleno del ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa de la corporación en materia de competencia plenaria. La relevancia de esta actuación aconseja que exista una previsión específica de la misma. También se sugiere la oportunidad de incluir la referencia a otros mecanismos de finalización del proceso, tales como el desistimiento y el asentimiento. Además, se podría plantear la referencia a la transacción, al efecto de atribuir la competencia y la delegación de la misma, en función de la cuantía, e, incluso, la posible intervención del Consejo Consultivo como mecanismo de garantía en estos procedimientos. También se advierte de alguna incoherencia en la propuesta normativa respecto de la normativa vigente en materia de patrimonio histórico, en relación con la posible delegación de la competencia del Pleno de la facultad de aprobar las declaraciones de bienes de interés cultural (*vid.* artículos 17.1.v y 17.3 del Anteproyecto).

En relación con la posibilidad, prevista en el artículo 18, de que el Pleno funcione en comisiones permanentes o especiales, se indica que “esta manera de estructurar la labor normativa de los consejos y el resto de las funciones y actividades (...) puede resultar operativa en los casos de órganos colegiados integrados por un número muy elevado de miembros, pero pierde virtualidad si se aplica a corporaciones más reducidas numéricamente”. Además, se sugiere que “se especifique en el Anteproyecto, aunque sea mínimamente, en qué casos y en qué condiciones se pueden constituir cada una de estas comisiones; más aún teniendo presentes las importantes atribuciones que les confiere el Anteproyecto”.

En relación con la elección del presidente, el artículo 20 de la norma propuesta parece limitar las reglas propias de la elección de los presidentes de las corporaciones locales al disponer que corresponde a la Mesa la propuesta de candidato que presente más apoyos. Además, llama la atención la referencia que se hace, en relación con la toma de posesión, a la posibilidad de que quien resulte proclamado presidente no se encuentre presente en la sesión plenaria (artículo 20.2.g). El Consejo Consultivo, tras recordar que “la toma de posesión supone la culminación del proceso de elección del presidente”, se pregunta si quizá se está pensando en un proceso de elección sin presencia del candidato; ante lo cual advierte de la doctrina constitucional sobre la investidura del presidente del Gobierno en ausencia del candidato (STC 19/2019, de 12 de febrero). Igualmente, recuerda, en relación con la celebración de los plenos telemáticos, los estrictos requisitos que exigen el artículo 46.3 de la LBRL y el artículo 70.5 de la Ley 20/2006.

Por lo que se refiere a la previsión del cese del presidente en casos de “elecciones de un nuevo presidente después de las elecciones” (artículo 22.1.a), el Consejo Consultivo recuerda que “el presidente es un consejero electo de la corporación y que, tal y como indica el artículo 4 del Anteproyecto, el mandato de los consejeros finaliza el día anterior al que tengan lugar las elecciones”; con lo cual se ha de entender que el presidente finaliza su mandato como consejero electo el día antes de las elecciones y que continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo presidente.

En relación con la regulación de la figura del vicepresidente (artículos 24 y 25), el Consejo Consultivo reitera las dudas interpretativas sobre la existencia necesaria del mismo (en el Proyecto se indica que en el Reglamento Orgánico se puede prever la existencia de dos o más vicepresidentes), al tiempo que se sugiere una regulación más específica y precisa sobre el cese y las atribuciones de esta figura.

El capítulo II del Anteproyecto, dedicado a los órganos de gobierno, se cierra con la sección dedicada al consejo ejecutivo. En este punto, el órgano

asesor reitera la doctrina contenida en la STC 132/2012, que da plena validez a la creación de los consejos ejecutivos, aunque parte de sus miembros puedan ser no electos, al considerar que tal particularidad no contradice la legislación básica local. La doctrina fijada por el Tribunal Constitucional reconoce, en consideración a la singularidad del fenómeno insular, la amplia capacidad del Legislador estatutario para regular las peculiaridades organizativas de los consejos insulares, como Administración propia de la isla y como institución autonómica. Por tanto, y en relación con la composición del consejo ejecutivo, en el Dictamen 53/2021 no se opone ningún reparo a la inclusión de consejeros ejecutivos no electos, que cuenta con la cobertura que le confiere el artículo 67 del Estatuto de Autonomía.

El artículo 26.4 del Anteproyecto prevé que el presidente asigne la secretaría del consejo ejecutivo a uno de sus miembros o al secretario del consejo insular. Sobre esta cuestión, el Consejo Consultivo recuerda que la STC 132/2012 consideró inconstitucional el artículo 15.2 *in fine* de la Ley 8/2000, según el cual el cargo de secretario de consejo ejecutivo era ocupado por el consejero ejecutivo designado por el presidente. Según el alto tribunal en aquella previsión existe una contraposición entre la reserva de funciones administrativas públicas establecida por el Legislador estatal —las de secretaría y fe pública— y la posibilidad de que tales facultades no se atribuyan expresamente a un funcionario con habilitación estatal, tal y como exige la normativa básica en materia de régimen estatutario de los funcionarios. Y añade que aquella previsión “no puede justificarse en aras de la singularidad de los consejos insulares ni, menos aún en el perfil ejecutivo del órgano colegiado de cuya secretaría se trata.”

Sin desconocer este planteamiento, el Consejo Consultivo, al analizar el artículo 26.4 del Anteproyecto, expone que la regulación que se propone no es idéntica a la que fue declarada inconstitucional, dado que ahora se permite que el presidente pueda optar por nombrar al secretario general del consejo insular como secretario del consejo ejecutivo (posibilidad que no plantea ninguna duda). Sobre la opción de que sea un consejero ejecutivo quien ocupe el cargo, el órgano asesor entiende que “esta propuesta se puede explicar en el sentido de que el Legislador pretende diferenciar el régimen de funcionamiento de los órganos insulares ‘propios’ en relación a los órganos necesarios en el ámbito local según la legislación local”. Además, se trae a colación la regulación contenida en el artículo 57.h de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, que confiere al presidente la designación y el cese del consejero-secretario del Gobierno insular, sin especificar cuál es la condición que debe cumplir la persona elegida para el cargo. Igualmente, se invoca la previsión aplicable a los municipios de gran población según

la cual “la secretaría de la junta de gobierno local corresponde a uno de sus miembros que tenga la condición de regidor, designado por el alcalde” (artículo 126.4 LBRL). Llegados a este punto, el Consejo Consultivo entiende que, si el Legislador estatal reconoce un régimen especial para los cabildos, “también podría admitirse el mismo planteamiento en la Ley de Consejos Insulares. Además, se podría considerar que esta propuesta es respetuosa con la consideración del consejo ejecutivo que —en su configuración estatutaria y legal— es el órgano de gobierno insular por excelencia, configurado por la libre voluntad del presidente, en virtud del criterio de confianza política y que se reúne en sesiones que no son públicas (artículo 55.1.f). E incluso podemos invocar que el Tribunal Constitucional afirma que ‘libertad de nombramiento y cese de los miembros de un órgano colegiado por su presidente es propia y específica de los órganos en los que prima el perfil ejecutivo’ (STC 132/2012, FJ 6)”.

Título III. Sector público instrumental insular

La regulación contenida en este Título constituye una novedad en relación con la Ley 8/2000 y encaja en las diferentes formas de gestionar los servicios públicos, previstas en el artículo 85 de la LBRL. En la propuesta normativa se utiliza una sistemática y terminología similar a la seguida en la Ley 7/2010, de 21 de julio, del sector público instrumental de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. En este punto, el Dictamen 53/2012, más allá de señalar alguna deficiencia técnica, se limita a recordar las exigencias, derivadas de las sucesivas reformas de la LBRL, sobre la determinación del coste del servicio y la sostenibilidad financiera y que deberán ser tenidas en cuenta.

Título IV. Buen gobierno

Uno de los aspectos más destacados en este Título es la regulación del Gobierno en funciones del presidente y del consejo ejecutivo (artículo 48). El Consejo Consultivo recomienda que, por conexión temática, tales previsiones debieran completar las normas sobre el cese del presidente y del consejo ejecutivo. También realiza algunas sugerencias en orden a establecer mayor coherencia con el precepto dedicado al cese del presidente (artículo 22), que continuará en el cargo “hasta que su sucesor haya tomado posesión”. Por otra parte, el órgano asesor constata que las limitaciones a las funciones ordinarias de los órganos de gobierno en funciones y los principios que deben orientar sus actuaciones siguen las líneas básicas que la Ley balear 1/2019, de 31 de enero, fija para el Gobierno de la comunidad autónoma cuando este haya cesado.

En relación con los preceptos dedicados a los derechos de los ciudadanos (artículo 49), transparencia y administración electrónica (artículo 50) e información pública (artículo 51), el órgano asesor pone el acento en la imprecisión de la propuesta normativa. A título de ejemplo, se señala la falta de concreción, por ejemplo, del derecho de participación ciudadana, de la posible creación de comisionados insulares encargados de supervisar el funcionamiento de la Administración insular, en los objetivos de transparencia o en la implementación de la administración electrónica.

Título V. Funcionamiento y régimen jurídico

En este Título, dedicado al ámbito material de funcionamiento, se contienen disposiciones fundamentales para la formación de la voluntad y la exteriorización de la misma a través de los órganos de los consejos insulares. El Dictamen 53/2021 comienza el análisis de este apartado señalando el contenido reiterativo e innecesario del precepto dedicado al marco normativo (artículo 52).

Sobre la referencia al régimen lingüístico (artículo 53), el Consejo Consultivo entiende que la regulación propuesta es conforme al marco jurídico normativo vigente y respetuosa con la doctrina del Tribunal Constitucional —contenida, principalmente, en las SSTC 31/2020, 165/2013, 86/2017, y sintetizada en la STC 11/2018—, sobre los conceptos de lengua propia, lengua de uso normal y lengua de uso preferente. En el aspecto concreto del uso del catalán en la actuación administrativa, el Dictamen recuerda que la disposición adicional quinta de la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma dispone que los artículos 43 y 44 —dedicados, precisamente, a la lengua en la actividad administrativa— son exigibles también a los consejos insulares. Con lo cual, y para mayor seguridad jurídica, se sugiere que se clarifique “si la regulación que ahora se propone deja sin efecto la anterior previsión”.

Sobre las normas específicas de funcionamiento, previstas en el capítulo I, el Consejo Consultivo constata que tales “disposiciones provienen del mismo Estatuto de Autonomía (artículo 65.2) y vienen a poner en relieve las singularidades de estos principios de funcionamiento en relación con los que rigen para los órganos locales”.

En relación con las reglas sobre el control de la acción del Gobierno, contenidas en el capítulo II, en el Dictamen se hace un repaso de la doctrina contenida en la STC 132/2012 sobre el carácter esencial de estas medidas para que no queden comprometidas las garantías constitucionales de la autonomía local. Y concluye que “el contenido del Anteproyecto es respetuoso con el contenido del Estatuto de Autonomía y de la autonomía local,

constitucionalmente amparada”, en la medida en que garantiza que el órgano ejecutivo rinda cuentas ante el Pleno. Aun así, el órgano asesor formula algunas consideraciones en orden a la mejora de la propuesta normativa. Por un lado, se indica que, *a priori*, no queda claro si con la referencia a los medios de “control” y “fiscalización” se ha querido establecer alguna diferenciación entre las diferentes fórmulas de control; si bien, de la regulación ulterior pueden distinguirse instrumentos que pueden determinar el cese del presidente del consejo ejecutivo (la moción de censura y la cuestión de confianza), en relación con otras fórmulas de control (debates, preguntas, mociones o interpellaciones) que pretenden realizar un seguimiento ordinario de la acción de gobierno. Por otro lado, el Consejo Consultivo, ante la falta de previsión del control o de la fiscalización del Gobierno insular cuando esté en funciones, recuerda la doctrina contenida en la STC 124/2018 según la cual, “si hay actividad de gobierno mientras el Ejecutivo está en funciones, aquella actuación debe ser fiscalizada”.

En relación con los “debates sobre la actuación de política general”, el órgano asesor llama la atención sobre la debilitación del control democrático; piénsese que en la propuesta normativa se fija un mínimo de dos debates sobre la actuación de política general para cada mandato (artículo 59.1), mientras que en la regulación vigente se dispone que el Pleno del consejo insular celebrará cada año un debate sobre la actuación política general.

El precepto dedicado a las preguntas, mociones e interpellaciones (artículo 60) mantiene la regulación contenida en la normativa vigente y restringe la legitimación para presentar este tipo de iniciativas a los grupos políticos. Aun así, el Consejo Consultivo entiende que es posible pensar en una ampliación de esta facultad también a los miembros de la corporación individualmente considerados, a través del desarrollo en el reglamento orgánico.

El capítulo III, dedicado al régimen jurídico, se abre con uno de los preceptos más importantes de la propuesta normativa (artículo 64), en el sentido de que remite para cada sector material de la acción pública a la legislación estatal y autonómica que corresponda. En este punto, el Consejo Consultivo indica que tal previsión debe ser interpretada conforme al artículo 68 del EAIB, que “es la norma de referencia que da cobertura a las disposiciones contenidas en este capítulo”.

Según el órgano asesor, el régimen de recursos previsto en el artículo 66 del Anteproyecto puede plantear alguna dificultad. La norma dispone cuáles son los actos que ponen fin a la vía administrativa y, entre ellos, se encuentran los del consejo ejecutivo. Con lo cual tales actos no serían susceptibles del recurso de alzada. El Consejo Consultivo sugiere un replanteamiento de la cuestión. Para ello, invoca la doctrina contenida en la STC

132/2012, tantas veces citada, para recordar que el régimen de recursos “sirve como garantía de la primacía directiva y pone en manos del órgano de carácter representativo el control último de las decisiones administrativas del consejo insular”.

En relación con la regulación de la revisión de oficio y la declaración de lesividad (artículo 67), en el Dictamen 53/2021 se sugiere concretar el órgano que puede iniciar cada procedimiento y los órganos competentes para revisar y declarar la lesividad cuando se trate de un ente del sector público instrumental. Por lo que se refiere al procedimiento de responsabilidad patrimonial (artículo 68), el órgano asesor sugiere un replanteamiento la cuantía fijada en el precepto, que establece el límite de un millón de euros para atribuir la competencia al pleno.

Título VI. Potestad reglamentaria

En este punto, la propuesta normativa aborda una cuestión largamente esperada, principalmente para este órgano asesor. Son muchos los dictámenes¹⁸ en los que se recuerda que, años después de la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía de 2007, no se ha hecho efectiva la necesaria adaptación de la legislación reguladora de los consejos insulares a las novedades introducidas por la reforma estatutaria citada. De forma que la vigente Ley 8/2000 no refleja el salto cualitativo que suponen las modificaciones en aspectos como la consideración de estas entidades dentro del conjunto de instituciones autonómicas con competencias propias, reconocidas por el propio Estatuto y sobre las cuales los consejos tienen potestad reglamentaria normativa con efectos *ad extra*. En defecto de regulación específica, y para afrontar las dificultades de la omisión legislativa, el Consejo Consultivo dispone de una doctrina asentada y sustentada, entre otros aspectos, en la inserción de los consejos insulares en el núcleo institucional autonómico, que tiene su reflejo tanto en el aspecto orgánico como en el funcional (o competencial) de los mismos. En relación con el elemento competencial, el propio Estatuto ha establecido la participación de los consejos insulares, junto con el Gobierno de las Islas Baleares, en la función ejecutiva de las

18. *Vid.*, entre otros muchos, dictámenes 124/2008, 123/2009, 195/2009, 198/2009, 44/2011, 135/2011, 145/2011, 79/2012, 1/2015, 12/2015, 5/2017, 88/2018, 60/2019, 66/2020 y 75/2020. En todos ellos se apela a la necesidad de aprobar una nueva Ley de Consejos Insulares que regule un procedimiento específico para la aprobación de estos reglamentos ejecutivos insulares. En los tres últimos se añade que, “ante la ausencia de una ley autonómica que lo regule, son evidentes las dificultades que implica el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales de carácter insular, aprobadas por el Pleno del consejo respectivo, que ocupan una posición específica en el sistema de fuentes del derecho autonómico”.

leyes aprobadas por el Parlamento autonómico, al otorgarles funciones típicas del poder ejecutivo autonómico.

En línea con este planteamiento, en el Dictamen 53/2021 se deja constancia de que “el articulado del título VI da respuesta a las consideraciones que el Consejo Consultivo ha puesto de manifiesto con su doctrina, ante la falta de un procedimiento específico para la elaboración de los reglamentos insulares. La propuesta normativa establece un procedimiento administrativo de elaboración de los reglamentos ejecutivos prácticamente idéntico al que prevé la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears, para la aprobación de disposiciones generales”.

En cualquier caso, el órgano asesor realiza algunas consideraciones en orden a mejorar la propuesta normativa. En concreto, se sugiere que eliminen los apartados 2 y 3 del artículo 74 (dedicado a la potestad reglamentaria y principios generales normativos), por entender que *ratione materiae* la Ley de Consejos Insulares no puede formular tal regulación; tales previsiones se refieren a la aprobación, por parte del Gobierno, de este tipo de disposiciones, y regulan una atribución del Gobierno de las Illes Balears. Con lo cual se recomienda que, si se quiere mantener esta previsión, se debe trasladar el contenido de tales apartados a una disposición adicional con la que se proceda a modificar la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears. Además, se reitera el reparo que ya se formuló en el Dictamen 40/2018 (en este caso sobre el Anteproyecto de Ley del Gobierno) sobre la posibilidad de que el consejo ejecutivo adopte motivadamente medidas provisionales que considere adecuadas y necesarias para asegurar la eficacia de la regulación que se pretenda establecer (artículo 81.4). Se recuerda la necesidad de incorporar en el artículo dedicado a los informes y otros dictámenes preceptivos (artículo 83) la referencia al informe del secretario de la corporación (tal como exige el artículo 92.bis.1.a de la LBRL, en concordancia con la Ley autonómica 20/2006). Se propone la supresión del innecesario y confuso artículo 86.2.b, sobre la falta de la emisión de un dictamen o de un informe dentro del plazo establecido. Y se sugiere incorporar, mediante una disposición adicional, una modificación del artículo 18 de la Ley reguladora del Consejo Consultivo, que incluya la nueva competencia del órgano asesor de atender la consulta preceptiva sobre el procedimiento simplificado de elaboración de textos consolidados (artículo 89).

Título VII. Competencias

En este apartado reviste especial interés el capítulo dedicado a las funciones institucionales de los consejos insulares.

En primer lugar, se regula la iniciativa legislativa de los consejos insulares (artículo 90), que, en la propuesta normativa, puede tener diferente alcance. En primer lugar, los seis primeros apartados regulan la iniciativa legislativa ante el Parlamento de las Illes Balears, en desarrollo del artículo 47.2 del EAIB. El apartado 7 del artículo 90 prevé que los consejos soliciten al Parlamento de las Illes Balears la presentación de proposiciones de ley ante la Mesa del Congreso de los Diputados o el Senado. En este punto, el Consejo Consultivo señala que esta previsión no contiene una legitimación directa de los consejos; recuerda que la remisión solo puede ser ante la Mesa del Congreso (*ex* artículo 50.2 EAIB) y que esta forma de ejercer la iniciativa legislativa no compromete la autonomía del Parlamento, que puede hacer uso libremente de las facultades que le confieren la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Esta última consideración se predica también respecto de la solicitud al Parlamento para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (contenida también en el artículo 90.7), y que puede ser entendida como una previsión que pretende canalizar una vía de cooperación entre instituciones insulares y autonómicas.

Por su parte, el artículo 91.3 se refiere a la consulta institucional en relación con la designación de los miembros del Consejo Consultivo, del Consejo Audiovisual y del Consejo Económico y Social. En este punto, el órgano asesor constata que “parece que con esta previsión se está pensando en la idea de que los consejos insulares puedan tener una ‘intervención’ en la designación de los miembros de determinados órganos estatutarios”. Sin embargo, la propuesta se realiza sin la más mínima concreción, con lo cual se concluye que “esta consulta no puede comprometer la autonomía de los órganos estatutarios que tienen la competencia (exclusiva) de cumplir con la función estatutariamente atribuida”.

Por lo que se refiere a las funciones de representación (artículo 92), el órgano asesor centra su atención en la previsión contenida en la letra *b*, según la cual los consejos insulares colaboran con el Gobierno en la ejecución de las leyes y los reglamentos dictados por la Comunidad Autónoma, del derecho estatal y del derecho de la Unión Europea. Según el parecer del superior órgano de consulta, el precepto resulta innecesario, dado que el principio de colaboración en la ejecución de las normas del Estado y de la Unión Europea ya viene determinado por un conjunto de disposiciones estatutarias (artículo 109, sobre el desarrollo y la ejecución del derecho comunitario; artículo 114, sobre las relaciones con el Estado y con las demás comunidades autónomas; artículo 115, sobre gestión de fondos europeos; artículo 116, sobre las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado; y artículo 117, sobre los instrumentos de colaboración y de relación con el Estado).

En relación con el *Título VIII. Relaciones interadministrativas* (artículos 117 a 128) no se formulan otras consideraciones más allá del recordatorio del marco normativo básico aplicable a los convenios y los consorcios y de la doctrina del Consejo Consultivo sobre las directrices de coordinación, que se canalizan a través de “diferentes instrumentos o técnicas que pueden situarse en determinados casos en vehículos normativos”.

Respecto del *Título IX. Régimen especial para la isla de Formentera* (artículos 129 a 135) se constata que se aprovecha el Anteproyecto para incluir en la propuesta normativa la regulación de la singularidad y especialidad para la isla de Formentera, y que la regulación contenida en los citados preceptos encaja con las previsiones contenidas en la disposición transitoria octava del Estatuto de Autonomía.

6

Conclusiones

La amplia y detallada propuesta del Gobierno autonómico para proceder a la nueva regulación de los consejos insulares tiene como respuesta un exhaustivo análisis por parte del Consejo Consultivo. El enfoque del órgano asesor no se ha limitado al estricto control de constitucionalidad. A través de valoraciones y sugerencias, ha tratado de enriquecer, en la forma y en el fondo, el resultado final de la iniciativa, con el objetivo de contribuir a una mejor realización de la función legislativa.

El Dictamen 53/2021 pone el acento en la importante evolución normativa de los consejos insulares, cuyo hito fundamental es la aprobación de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Sobre todo, se hace alusión al fundamental posicionamiento jurisprudencial, contenido en la STC 132/2012, sobre la “doble condición” de los consejos insulares; a la invocación del hecho insular como justificación de la especialidad organizativa de los consejos insulares; al ejercicio de las competencias de autoorganización de la Comunidad Autónoma para la organización y el funcionamiento de sus propias instituciones; y al amplio margen de decisión de que dispone el legislador estatutario para regular los consejos insulares, que no se limita a su ámbito competencial y se extiende al conjunto de su régimen jurídico.

Todo ello permite al Consejo Consultivo establecer unas premisas básicas en el análisis de la norma *in fieri*. De un lado, la suficiente claridad con la que el constituyente reconoce un trato normativo diferenciador y

singular de la isla, como entidad territorial; de otro lado, el amplio margen del legislador estatutario y autonómico para formular una respuesta jurídica para los consejos insulares considerando también “la singularidad del fenómeno insular”; y, finalmente, una cierta modulación en el carácter básico de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local para actualizar uno de los ejes vertebradores de la organización territorial de las Illes Balears.

Con tales premisas, en el Dictamen 53/2021 se analizan las diferentes cuestiones referidas a la organización de los consejos, al funcionamiento y régimen jurídico y al régimen competencial —con referencia especial a la potestad reglamentaria—, a las relaciones interadministrativas y, por último, al régimen especial para la isla de Formentera. Repasando la versión definitiva del Proyecto de Ley de Consejos Insulares aprobado por el Consejo de Gobierno se puede concluir que la mayoría de sugerencias formuladas por el órgano asesor han sido asumidas por el proponente de la norma. Lo cual demuestra que en este caso, como en otros muchos, el ejercicio de la función consultiva ha podido contribuir, a través del análisis y de la reflexión jurídica, a mejorar el resultado de la función prelegislativa.

Tan solo resta confiar en que los consensos parlamentarios den sus frutos (pensemos que nos hallamos ante una ley de mayoría muy cualificada, que exige el voto favorable de dos tercios de los diputados, *ex* artículo 68 EAIB), y se consiga aprobar una norma tan necesaria y esperada sobre uno de los elementos vertebradores de la ordenación territorial de la Comunidad Autónoma.

7

Bibliografía

- AROZAMENA SIERRA, J. (1996). La caracterización constitucional del Consejo de Estado. *Documentación Administrativa*, 244-245, 137-160.
- BALLESTER CARDELL, M.^a (2019). La relevancia constitucional y estatutaria del Consejo Consultivo de las Illes Balears en las consultas formuladas en el proceso de elaboración de normas con fuerza de ley. En F. J. Bauzá Martorell (coord.). *Doctrina Consultiva. A propósito del 25 aniversario del Consejo Consultivo de las Illes Balears* (pp. 155-196). Wolters Kluwer.
- FONT I LLOVET, T. (1985). Órganos consultivos. *Revista de Administración Pública*, 108, 53-86.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E. (1994). La función consultiva de las Administraciones Públicas, con especial referencia al Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas. *Revista de Administración Pública*, 133, 129-154.

RUIZ MIGUEL, C. (1995). *Consejo de Estado y consejos consultivos autonómicos*. Madrid: Dykinson.

